

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyerahan Urusan Pemerintahan tersebut tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana prasarana serta sumber daya yang berkaitan dengan sistem desentralisasi fiskal. Akibatnya pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangan daerahnya sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah serta Pertanggungjawabannya, menyebutkan bahwa pertanggungjawaban tersebut meliputi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang komprehensif dan tentunya harus di periksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

LKPD merupakan salah satu wujud dari media pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan pemerintah daerah kepada pemangku kepentingan seperti investor, pemerintah pusat dan masyarakatnya. Informasi dalam LKPD memiliki tujuan untuk memberikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan oleh suatu entitas tertentu selama satu tahun periode pelaporan. Oleh karena itu LKPD diharapkan mempunyai kualitas yang baik. Kualitas LKPD menunjukkan tingkat baik buruknya laporan atas pengelolaan keuangan daerah. Untuk mendapatkan kualitas yang baik, pemerintah

daerah harus menyusun laporan keuangan daerahnya sesuai dengan karakteristik kualitatif. Karakteristik kualitatif tersebut berdasarkan PP No 71 tahun 2010 tentang Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan adalah: relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Suatu LKPD yang relevan namun tidak dapat dipahami maka akan mengakibatkan kesalahan dalam pengambilan keputusan yang nantinya akan berdampak pada kerugian daerah.

LKPD harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan Standar Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Tujuan diberlakukannya peraturan tersebut adalah agar lebih akuntabel. Kualitas suatu LKPD dapat dilihat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) berupa opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku badan yang memeriksa dan menilai laporan keuangan. Pemeriksaan LKPD dilakukan setiap satu periode untuk memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah berdasarkan pada kesesuaian dengan standar akuntansi, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Hasil pemeriksaan berupa opini oleh BPK yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Memberi Pendapat (TMP), dan Tidak Wajar (TW). Ketika BPK memberikan opini WTP terhadap laporan keuangan artinya laporan keuangan tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas (Setyowati, Istihika & Pratiwi:2016).

Pada semester I tahun 2018, BPK memeriksa 542 (100%) LKPD Tahun 2017 dari 542 Pemerintah Daerah (Pemda) yang wajib menyusun laporan keuangan Tahun 2017. Pemeriksaan LKPD Tahun 2017 meliputi Neraca per 31 Desember 2017, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), dan Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut, serta Catatan atas Laporan Keuangan. Nilai akun-akun pada LRA, Neraca, dan LO Tahun 2017 pada 542 pemda diperinci dalam table berikut:

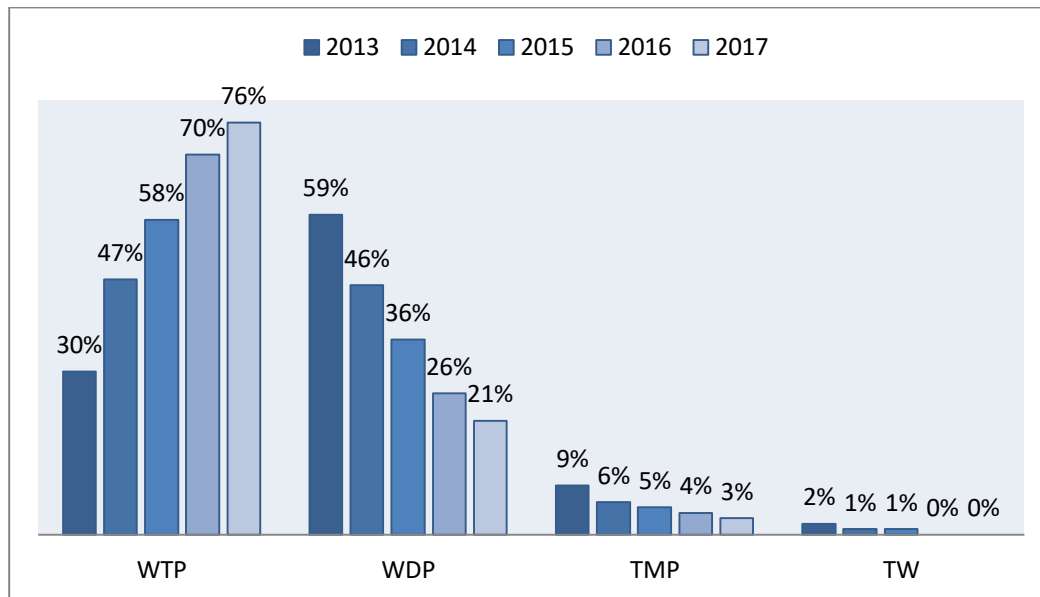
Tabel 1. 1
Nilai Akun LRA, Neraca, dan LO atas LKPD Tahun 2017
(Nilai dalam Rp Triliun)

Uraian	Nilai
Pendapatan – LRA	1.049,98
Belanja – LRA	909,50
Aset	2.461,86
Kewajiban	42,66
Ekuitas	2.419,02
Pendapatan – LO	1.061,22
Beban – LO	894,86

Sumber : www.bpk.co.id (IHPS Semester I tahun 2018)

Sedangkan hasil pemeriksaan BPK terhadap 542 LKPD Tahun 2017 mengungkapkan opini WTP atas 411 (76%) LKPD, opini WDP atas 113 (21%) LKPD, dan opini TMP atas 18 (3%) LKPD.

Pada tahun 2013 sampai dengan 2017, opini LKPD mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 46 poin persen, yaitu dari 30% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 76% pada LKPD Tahun 2017. Sementara itu, jumlah LKPD yang memperoleh opini TMP mengalami penurunan sebanyak 6 poin persen dari 9% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 3% pada LKPD Tahun 2017.



Sumber : www.bpk.co.id (IHPS Semester I tahun 2018)

Gambar 1.1

Diagram Perkembangan Opini LKPD Tahun 2013-2017 di Indonesia

Berdasarkan Gambar 1.1 diatas terlihat bahwa dalam 5 tahun terakhir (2013-2017) opini yang diberikan BPK terhadap LKPD mengalami peningkatan. Selama tahun 2013 LKPD yang diberikan opini WTP hanya sebanyak 30% dan pada 2017 LKPD yang diberikan opini WTP sebanyak 76%.

Meskipun terjadi peningkatan kualitas opini LKPD disetiap tahunnya dalam rentang tahun 2013-2017 Kota Bandung tidak mengalami peningkatan kualitas. Berikut tabel perbandingan LHP BPK dari berbagai kota di Provinsi Jawa Barat:

Tabel 1.2
Perbandingan LHP BPK Terhadap LKPD Kota-Kota yang terdapat di
Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2013-2017

No.	Daerah	TA 2013	TA 2014	TA 2015	TA 2016	TA 2017
1	Kota Bandung	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
2	Kota Banjar	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3	Kota Bekasi	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
4	Kota Bogor	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
5	Kota Cimahi	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6	Kota Cirebon	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
7	Kota Depok	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8	Kota Sukabumi	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Kota Tasikmalaya	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP

Sumber : <http://bandung.bpk.go.id>

Berdasarkan Tabel 1.2 terlihat bahwa opini yang diberikan BPK terhadap LKPD Kota Bandung sejak tahun anggaran 2013-2017 mengalami kestabilan opini yaitu WDP. Dilansir dari Humas Bandung disebutkan bahwa pada tahun 2010 LKPD Kota Bandung pernah memperoleh opini *disclaimer*, baru ditahun selanjutnya mengalami peningkatan kualitas opini yang diberikan oleh BPK yaitu WDP hingga tahun 2017 (<http://humas.bandung.go.id/humas/berita/2018-05-31/lkpd-kota-bandung-tahun-2017-lebih-baik-dari-2016> diakses pada 24 Januari 2019). Dengan kestabilan opini WDP yang diberikan BPK terhadap Pemkot Bandung menggambarkan pengelolaan keuangan daerah yang masih kurang baik. Pengelolaan keuangan daerah yang kurang baik tersebut akan berdampak pada tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan daerah.

Apabila dibandingkan dengan tahun anggaran 2016 LKPD Kota Bandung memang mengalami pencapaian yang baik. Pencapaian tersebut adalah pada Tahun Anggaran 2016 terdapat enam poin permasalahan sedangkan untuk Tahun Anggaran 2017 permasalahan berkurang menjadi 3 poin, diantaranya: (1) asset tetap senilai Rp1,12 triliun tidak sesuai dengan nilai perolehan dan tidak diketahui keberadaannya; (2) utang jangka pendek senilai Rp5 miliar belum didukung dengan rinciannya; (3) sewa-menyewa asset milik Pemkot tidak jelas perbaharuan kontraknya.

Kota Bandung adalah kota besar dan merupakan ibu kota Provinsi Jawa Barat, menjadi hal wajar apabila dijadikan contoh bagi daerah-daerah lainnya di Jawa Barat. Dalam ranah ekonomi saja pada tahun 2017 laju pertumbuhan perekonomian Kota Bandung sebesar 7,21%, angka tersebut berada diatas rata-rata laju pertumbuhan perekonomian Jawa Barat sebesar 5,19% dan nasional sebesar 5,07%. Dengan tingginya laju pertumbuhan perekonomian sudah sepatutnya Kota Bandung bisa meningkatkan kinerja para satuan kerja pemerintahannya dalam mengelola keuangan dan pengendalian internal untuk mendapatkan opini WTP dari BPK. Bahkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2014-2018 Kota Bandung mempunyai misi diantaranya untuk mewujudkan opini WTP dari BPK dan peningkatan pengelolaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan adanya misi tersebut organisasi pemerintah daerah Kota Bandung seharusnya lebih berusaha lagi dalam mengelola dan memberikan pengawasan atas penyusunan LKPD. Karena hal itu akan mengantarkan Kota Bandung memperoleh opini WTP yang belum pernah diraih sebelumnya.

1.2 Identifikasi Masalah

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*) mendorong pemerintahan untuk menerapkan

transparansi dan akuntabilitas terhadap kinerjanya. Pemerintah daerah merupakan pihak yang diberikan kepercayaan oleh masyarakat dalam mengelola keuangan dan kekayaan lain milik daerah. Maka dari itu pemerintah daerah menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai wujud dari media pertanggungjawaban serta memberikan informasi lainnya yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan satu tahun periode selanjutnya.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai auditor eksternal bertugas untuk memeriksa dan memberikan penilaian terhadap LKPD setiap satu tahun periode pelaporan. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang dibuat oleh BPK berisi mengenai kualitas dari suatu LKPD dengan di tunjukan oleh suatu opini. Opini Wajar Tanpa Pengecualian merupakan cerminan pemerintahan yang baik dalam mempertanggungjawabkan kewajibannya. Penyusunan LKPD harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah SAP dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). LKPD yang belum sesuai dengan standar-standar tersebut kemungkinan tidak akan mendapat opini WTP.

Penelitian yang dilakukan oleh Harnoni (2016) dan Andriyanto (2017) menyebutkan bahwa kapasitas sumber daya manusia, dan sistem pengendalian intern pemerintah merupakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Kapasitas sumber daya manusia adalah kemampuan seseorang atau individu dalam melaksanakan fungsi-fungsi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (Emilda:2014). BPK menyebutkan bahwa sumber daya manusia masih menjadi persoalan pemerintah dalam menyajikan laporan keuangan. Maka dari itu dibutuhkan sumber daya manusia yang mengerti akan standar pelaporan dan logika akuntansi. Sumber daya manusia mempunyai karakteristik kemampuan, pengetahuan, keterampilan dan sikap (Sedarmayanti dalam Ruslina, Liza & Rahmi: 2018). Jika karakteristik tersebut terpenuhi, sumber daya manusia akan mampu menyusun laporan keuangan yang sesuai dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 71 Tahun 2017.

Selain faktor kapasitas sumber daya manusia, faktor lainnya yang dapat berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan adalah pengendalian internal. BPK menyebutkan bahwa masih adanya opini WDP menunjukkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) belum optimal. Seperti dalam PP No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP menyebutkan tujuan SPIP untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya: (1) efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah negara, (2) keandalan laporan keuangan. (3) keamanan asset negara, (4) ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Selaras dengan penelitian yang dilakukan oleh Henny N. Tambingon (2018), Erlinda Y. Kasim (2015), Lilis Setyowati dan Wikan Isthika (2016), Erwin Siahaya, Meinarni Asnawi, dan Paulus K. Allo Layuk (2018), Muhammad Rifky Alamsyah, Sri Rahayu, dan Muhamad Muslih (2018), Tuti Herawati (2014), Dimas Rusvianto (2018), I Gusti Lanang Suarmika, dan I Dewa Gede Dharma Suputra (2016), Siska Marini Pilander, David Paul Elia Saerang, dan Hendrik Gamaliel (2018), Fernando Andreas Mamahit, Jullie J Sondakh, dan Ventje Ilat (2017), Elvin Andrianto (2017), Ruslina Lisda, Liza Laila Nurwulan, dan Rahmi Syifa Alifa (2018), Harnoni (2016) bahwa kapasitas sumber daya manusia dan pengendalian intern pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan terdapat peningkatan kualitas kapasitas sumber daya manusia, maka dari itu peningkatan tersebut dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu jelasnya kegiatan pengendalian internal dilihat dari prosedur dan pelaksanaannya serta pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Namun penelitian yang dilakukan oleh Rachmawati (2015) menunjukkan hasil bahwa kapasitas sumber daya manusia secara signifikan tidak berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Begitu pula penelitian yang dilakukan oleh Herawati (2014) menunjukkan hasil bahwa secara parsial terdapat pengaruh tidak signifikan antara kegiatan pengendalian dan pemantauan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini disebabkan karena kurangnya komitmen

terhadap kompetensi dan prosedur pemantauan yang kurang efektif untuk memantau hasil pertanggungjawaban yang didelegasikan kepada para anggota organisasi perangkat daerah.

Adanya fenomena ketidaksesuaian antara penelitian terdahulu perlu adanya penelitian lebih lanjut terkait pembahasan tersebut. Maka dari itu penulis terdorong untuk melakukan penelitian yang serupa mengenai **“Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah pada Dinas Pemerintah Kota Bandung”**.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan identifikasi masalah, peneliti merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran kapasitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
2. Bagaimana gambaran pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
3. Bagaimana pengaruh kapasitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
4. Bagaimana pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran kapasitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
2. Untuk mengetahui gambaran pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah
3. Untuk mengetahui pengaruh kapasitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

4. Untuk mengetahui pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat Teoritis dari penelitian ini yaitu sebagai salah satu kajian ilmu yang dapat memperkuat pengetahuan mengenai kapasitas sumber daya manusia, pengendalian internal, dan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, serta sebagai kajian bagi peneliti lainnya dalam mengembangkan kajian sejenis.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman dan manfaat dari penerapan pengetahuan yang diperoleh selama masa kuliah di Program Studi Pendidikan Akuntansi Universitas Pendidikan Indonesia, khususnya mata kuliah Akuntansi Pemerintahan

b. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada aparatur pemerintah daerah Kota Bandung agar dapat mengoptimalkan upaya pencapaian kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Serta memberikan informasi bagaimana pengaruh kapasitas sumber daya manusia dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.